

TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

A törvénykezdeményezési jog az összehasonlí- tó parlamenti jogban

A parlamenti jog rendszerén belül a törvénykezdeményezési jogkör önálló területnek tekinthető. A törvénykezdeményezési jogkör elemzésével arra kívánunk választ adni, hogy kiknek áll jogában mozgatni, irányítani a parlament ülését, és a parlament szerveit, a bizottságokat. A hatályos szabályozáson túlmenően a legfontosabb gyakorlati problémákra, tendenciákra is fel kívánjuk hívni a figyelmet. Különösképpen nagy hangsúlyt kívánunk fektetni a nyugat-európai tapasztalatok bemutatásán túl a közép- és kelet-európai államok idevonatkozó szabályozására és megoldásaira, mivel ezekben az államokban a parlamenti jog évtizedeken át nem rendelkezett valós tartalommal. A politikai rendszerváltást követően vált lehetővé, hogy ezekben az országokban a korábbi látszat-parlamentek helyett, a parlamenti demokrácia alapján kiépített parlamentek működjenek.

Három fő kérdéskört kívánunk az alábbiakban a teljesség igénye nélkül elemezni: a törvénykezdeményezési jogkörrel rendelkezők köre, a törvénykezdeményezési jogkör korlátai, a törvénykezdeményezési jogkör gyakorlásának feltételei.

Tanulmányunk elkészítése során nagymértékben támaszkodtunk egyes országok alkotmányaira, a házszabályaira, valamint az egyes országokból rendelkezésünkre bocsátott információkra.

I. A törvénykezdeményezési joggal rendelkezők köre

A vizsgált alkotmányok áttanulmányozása alapján megállapítható, hogy törvénykezdeményezési jogkörrel rendelkezhetők köre országonként változik. Jelen összefoglalásunkban egyenként szeretnénk megvizsgálni a törvénykezdeményezésre jogosultak körét.

1. Az államfő törvénykezdeményezési jogköre

Az államfő tekintetében különbséget kell tenni király és köztársasági elnök között. A parlamentáris királyságokban ugyanis a királynak a törvényalkotásban betöltött szerepe különleges, sokszor történelmi hagyományok a determinánsak. A köztársasági elnökök törvénykezdeményezési jogának szabályozása igen változatos. Van, ahol az elnököt illeti meg (és a kormányt nem) a törvénykezdeményezési jog, másutt az elnököt nem, de a kormányt, illetve tagjait igen. Nehezen képzelhető el, hogy a végrehajtó hatalom mindkét összetevőjét egyszerre illesse meg ez a jog. A tisztán "államfő" elnöknek nincs is szüksége erre a jogra. Ennek ellenére a megvizsgált országok közül ki kell emelnem a

lengyel, lett, litván, magyar, és finn megoldást, ezekben az országokban a köztársasági elnökök rendelkeznek törvénykezdeményezési jogkörrel. Ami a számarányokat illeti, Magyarországon, Lengyelországban, Litvániában, Lettországon a köztársasági elnökök csak ritkán élnek törvénykezdeményezési jogkörükkel. Magyarországon pl. 1990 óta a köztársasági elnök összesen két alkalommal élt törvénykezdeményezési jogával, Lettországon a benyújtott törvényjavaslatok 0,8 %-a, Litvániában 6%-a ered az államfőtől.

Véleményünk szerint a köztársasági elnök törvénykezdeményezési jogosultsága problémákat is vet fel. A köztársasági elnökök a parlamentáris köztársaságokban általában alkotmány védelmezői szereppel is rendelkeznek, így abban az esetben amennyiben törvénykezdeményezési jogukkal élnek, nehezen tölthetik be egyben az alkotmány védelmezői szerepet is. A magunk részéről jobbnak tartjuk amennyiben a tisztán államfői feladatokat ellátó köztársasági elnök, mint semleges államfő a parlament által elfogadott törvények felett gyakorolna alkotmányossági kontrollt, és ennek keretében élne az alkotmányban bízott jogosítványával. Nevezetesen az elfogadott de ki nem hirdetett törvény vonatkozásában kérné az alkotmánybírók eljárását, vagy a parlament ismételt döntését.

Két köztársaságot, Finnországot és Franciaországot külön is meg kell említenünk. Finnországban a köztársasági elnök rendkívül széles jogkörrel rendelkezik, és a finn alkotmány 18. cikke szerint törvénykezdeményezési jogköre is van. A finn alkotmány ezen pontja utal arra is, hogy a köztársasági elnök törvénykezdeményezési jogkörét úgy gyakorolja, hogy a törvényjavaslatokat az Államtanács (kormány) dolgozza ki. Franciaországban a köztársasági elnöknek közvetlenül csak alkotmánymódosítás kezdeményezés esetén van törvénykezdeményezési jogköre.

Külön kell vizsgálni az államfő törvénykezdeményezési jogkörét a parlamentáris királyságok esetében. Egyes országokban, mint pl. Svédországban a király főként csak szimbolikus jogosítványokkal rendelkezik, így az alkotmányban sem történik utalás törvényalkotásban betöltött szerepükről. Más országokban, így pl. Belgiumban, Hollandiában, Dániában ma is a tradíciók alapján a törvényhozó hatalom a királyt és a parlamentet közösen illeti meg. Megállapítható azonban, hogy azokban az országokban ahol a királynak törvénykezdeményezési jogköre van, azt soha nem személyesen gyakorolja, hiszen a király a legfőbb hatalmat a kormányon, vagy a kormány valamely tagján keresztül gyakorolja. Így ezekben az országokban csak a történeti gyökerek következtében beszélünk a király törvénykezdeményezési jogköréről.

2. A kormány törvénykezdeményezési jogköre

Az alkotmányok szerint a kormány törvénykezdeményezési jogköre minden országban elismert. A rendelkezésünkre álló statisztikai adatok szerint a parlamentek a kormány által előterjesztett törvénytervezeteket fogadják el a legnagyobb számban. Nem vitatható, hogy a kormány szerepe a legfontosabb a törvénykezdeményezés területén. Ennek oka, hogy a kormány bírja a parlament bizalmát, így törvényhozói akarátát érvényesíteni tudja a parlamentben. A kormány rendelkezik azokkal az információkkal amelyek a törvényjavaslatok kidolgozásához elengedhetetlen, így sok esetben fogalmilag nem is képzelhető el, hogy más legyen a törvénykezdeményezésre jogosult, mint a kormány. Gondoljunk csak például a költségvetésre, ahol a gyakorlatban nem is lehet más előterjesztő, mint a végrehajtó hatalom letéteményese.

Figyelemmel arra a tényre, hogy a kormány és a parlamenti többség fő szabály szerint ugyanazon politikai többséget testesít meg, a parlamentek sok esetben törvénygyárrá alakulnak át, és ezáltal a parlament egyéb funkciói háttérbe szorulnak. A kormányt elméletileg a törvénykezdeményezési jogkör csak a parlament törvényalkotó hatáskörébe tartozó ügyekben illeti meg, a gyakorlatban azonban több országban is problémát jelent az, hogy az alkotmány nem definiálja a parlament törvényalkotó hatáskörét. Ez lehetővé teszi, hogy a kormány olyan ügyekben is terjesszen elő törvényjavaslatot, amelyben elegendő lenne a rendeleti jogalkotás. Ebben az esetben a parlament törvényalkotó tevékenységével elvonja a kormány önálló jogalkotó hatáskörét.

3. A képviselők törvénykezdeményezési jogköre

Az európai országok parlamentjei szervezetileg egy vagy kétkamarás parlamentek. Valamennyi kétkamarával rendelkező országban az első kamara tagjai rendelkeznek törvénykezdeményezési jogkörrel. A legtöbb országban a képviselőt, mint egyént illeti meg a törvénykezdeményezési jogkör, melyet önállóan, vagy más képviselővel együtt gyakorolhat. Kivételként vannak azonban eltérő szabályok is. A német házszabály szerint a Szövetségi Gyűlés tagjai 5 %-ának kell aláírnia a törvényjavaslatot, ez jelenleg 34 képviselőt jelent. E megszorítás ellenére 1990–1994 között 297 törvényjavaslat érkezett be a képviselőktől. Lettorszában minimum 5 képviselőnek kell előterjesztenie a törvényjavaslatot.

A második kamarák tagjai vontakozásában eltérő a helyzet. Vannak olyan országok, ahol a második kamara tagjai az első kamara tagjaihoz hasonlóképpen rendelkeznek törvénykezdeményezési joggal. Így pl. Belgiumban a szenátorok egyénenként vagy kollektíven gyakorolhatják törvénykezdeményezési jogkörüket, azzal, hogy kollektív törvénykezdeményezés esetében a benyújtók száma nem lehet több, mint a Képviselőházban képvisellel rendelkező politikai csoportok száma. Franciaországban, Olaszországban és Romániában a szenátorok a képviselőkkel hasonló tartalmú törvénykezdeményezési joggal bírnak. Svájcban a Kantonok Tanácsát és a Kantonok Tanácsának tagjait is megilleti a törvénykezdeményezési jogkör. Ezzel szemben Németországban a Szövetségi Tanács, mint második kamara rendelkezik törvénykezdeményezési jogkörrel, a Szövetségi Tanács törvényjavaslatait a Kormány terjeszti a Szövetségi Gyűlés elé. Hasonló a jogi szabályozás Ausztriában. Szlovéniában a második kamara szerepét betöltő Nemzeti Tanács, Horvátországban a Területi Tanács rendelkezik törvénykezdeményezési jogkörrel. Németországban 1990–1994 között a Szövetségi Tanács összesen 96 alkalommal, Szlovéniában a Nemzeti Tanács 1993–1994-ben összesen 4 alkalommal élt törvénykezdeményezési jogával. Mindez jelzi, hogy a második kamara, mint testület csak korlátozottabb mértékben gyakorolja törvénykezdeményezési jogkörét. Csehországban és Lengyelországban az alkotmány szerint a második kamara, a Szenátus is rendelkezik törvénykezdeményezési jogkörrel, azonban a cseh Szenátus felállítására napjainkig nem került sor.

4. Parlamenti bizottságok törvénykezdeményezési joga

Noha a parlamenti bizottságok fontos szerepet játszanak a törvényhozás menetében csak néhány ország biztosít részükre törvénykezdeményezési jogkört. Csak a lett, a horvát,

a szlovák és a magyar alkotmány rendelkezik a parlamenti bizottság törvénykezdeményezési jogköréről. Ezen országok gyakorlata nem támasztja alá a bizottságok törvénykezdeményezési jogkörének indokoltságát. Magyarországon a képviselők jogállásáról szóló törvénytervezetet terjesztette elő parlamenti bizottság, azzal az indokolással, hogy nem lenne szerencsés, ha a kormány terjesztene be törvényjavaslatot egy másik hatalmi ág működésével kapcsolatosan.

5. Parlamenti csoportok törvénykezdeményezési joga

Egyes országokban elismerik a parlamenti csoportok (frakciók) törvénykezdeményezési jogkörét. Portugáliában, Csehországban a parlamenti csoportok is rendelkeznek ezzel a joggal. Más országban a frakciók törvénykezdeményezési jogát nem nevesítik, ugyanakkor nincs jogi akadály annak, hogy a képviselők kollektívan gyakorolják törvénykezdeményezési jogukat, és akár egy teljes parlamenti csoport nyújtson be törvényjavaslatot.

6. Területi egységek törvénykezdeményezési joga

Elsődlegesen a szövetségi államokban, például Németországban, Ausztriában a második kamara által előterjeszthető törvénykezdeményezési jog kívánja kifejezni az ország területi egységeinek jogát arra, hogy törvényjavaslataival területi érdekek kifejezésének adjon helyet. Ugyanakkor láthatjuk, hogy több nemzetiségű, vagy több régióval rendelkező országokban elismerik az autonóm területi egységek vagy régiók önálló törvénykezdeményezési jogát. Portugáliában, Spanyolországban, Olaszországban az autonóm régiók esetében a megfelelő regionális gyűlések, regionális tanácsok, Szerbiában az autonóm területek gyűlése jogosult törvénykezdeményezési joggal élni. Olaszországban a statisztikai adatok arra utalnak, hogy noha nem nagy számban, de van gyakorlata is a regionális tanácsok által benyújtott törvényjavaslatoknak (a XI. legislatura időszaka alatt: 50, a XII. legislatura időszaka alatt 40 törvényjavaslatot nyújtottak be a regionális tanácsok). Svájcban az alkotmány 93. cikk (2) pontja szerint a kantonokat törvénykezdeményezési jogkör illeti meg. A közép- és kelet-európai államokban az autonóm területekkel és régiókkal szembeni bizalmatlanság jeleként kell értékelni, hogy az autonóm területekről, és a régiókról szóló alkotmányos szabályozás számos országban nem is létezik. Tudomásunk szerint e kérdéskörben csak a cseh és a szerb alkotmány tartalmaz rendelkezéseket. A cseh alkotmány 41. cikk (2) bekezdése szerint a magasabb területi öngazgatási egységek képviselője, a szerb alkotmány 80. cikke szerint az autonóm területek gyűlése rendelkezik törvénykezdeményezési joggal. Csehországban azonban a mai napig nem került felállításra az alkotmány szerinti magasabb területi öngazgatási egységek.

7. Az állampolgárok törvénykezdeményezési jogköre

Az állampolgárok törvénykezdeményezési jogköre a közvetlen demokrácia egyik megjelenési formája. Az állampolgárok törvénykezdeményezési jogát el kell határolnunk a népszavazás jogintézményétől, melyet a legtöbb ország ismer és szabályoz.

A nyugat-európai államok közül tudomásunk szerint csak az olasz és a spanyol alkotmány biztosítja közvetlenül a népnek a törvénykezdeményezési jogot. Az olasz alkotmányi szabályozás szerint 50.000 választó által aláírt és cikkekbe szerkesztett előterjesztés alapján élhet a nép közvetlen törvénykezdeményezési jogkörével. A statisztikai adatok szerint a XI. legislatura idején a nép 21, a XII legislatura idején a nép 16 alkalommal élt törvénykezdeményezési jogkörével. A XI. legislatura időszak alatt benyújtott 21 nép által benyújtott törvényjavaslatból kettőből lett törvény. A spanyol alkotmány is ismeri a nép általi törvénykezdeményezést, de ebben az országban 500.000 szavazatra jogosult aláírása szükséges a törvénykezdeményezés benyújtásához.

A közép- és kelet-európai államok új alkotmányai közül több alkotmány is tartalmaz rendelkezést a nép törvénykezdeményezési jogáról. Így a szlovén, a litván, a macedón, a szerb és a román alkotmányok beszélnek erről az intézményről. Megjegyzendő, hogy Szlovéniában elegendő 5000 szavazásra jogosult aláírása, ezzel szemben Romániában 250.000 aláírása szükséges, és ebben az esetben is csak akkor érvényes a törvénykezdeményezés, amennyiben e 250.000 szavazásra jogosult polgár a megyék 1/4-ében laknak, és ezen megyék mindegyikében vagy Bukarestben legalább 10.000 szavazásra jogosult polgár kíván élni a törvénykezdeményezés jogával.

8. Összegezés

A törvénykezdeményezésre jogosultak körének áttekintése alapján megállapítható, hogy a leggyakoribb forma amikor a kormány él törvénykezdeményezési jogával, ezt követően a parlament tagjait élnek leggyakrabban a törvénykezdeményezési joggal.

Egyes országokban a képviselők által benyújtott törvénykezdeményezések száma meghaladja a kormány törvénykezdeményezéseinek számát, de az elfogadott törvények tekintetében a képviselők által benyújtott

törvényjavaslatokból kisebb számban lesznek törvények, mint a kormány által előterjesztett törvénykezdeményezések esetében.

A képviselők által előterjesztett törvénykezdeményezésekből csak abban az esetben lesz törvény, amennyiben a kormány felkarolja és magáévá teszi a képviselői előterjesztést.

Egyes esetekben a kormány nem kíván közvetlen előterjesztő lenni, és így a kormányhoz közel álló képviselők élnek törvénykezdeményezési jogosultságukkal.

Abban az esetben amennyiben egy adott kérdésben a parlamenti pártok közötti konszenzust kívánják kifejezésre juttatni, előfordulhat, hogy egy adott törvényjavaslatot a parlamentben képviselettel rendelkező pártok képviselői aláírnak, így demonstrálva, hogy közös előterjesztésről van szó.

Az egyes országokban a kormányon és a képviselőkön kívül más szervek, személyek is jogosultak törvénykezdeményezési joggal élni, de szerepük általában a kormány és a képviselői törvénykezdeményezési joghoz képest marginális, ezen személyek és szervek törvénykezdeményezési jogukkal érdemben nem tudják befolyásolni a parlament működését. Mindezek ellenére, az egyes országok eltérőseire is tekintettel garanciális szempontból fontosnak tartjuk ezen szervek törvénykezdeményezési jogát. A szövetségi államokban fontos lehet a második kamara törvénykezdeményezési jogosultsága, a több nemzetiségű államokban az autonóm területek, régiók gyűléseinek törvénykezdeményezési jogosultsága. Összegezve tehát megállapítható, hogy a törvénykezdeményezési jogkör Európa államiban megoszlik a végrehajtó hatalom és a törvényhozó hatalom szervei

között, kiegészülve speciális törvénykezdeményezési jogosultakkal, ugyanakkor a végrehajtó hatalom az amely leginkább képes mozgatni a parlamentet, meghatározni azon törvényeket, amelyek elfogadását a kormánnyal megegyező többséget képviselő parlamentnek el kell fogadnia.

II. A törvénykezdeményezési jogkör korlátai

A törvénykezdeményezés egyik fontos eleme az, hogy a törvénykezdeményezésre jogosulttól származó javaslat a parlament által befogadható legyen. A befogadhatóság kérdéséről gyakran már nem az alkotmányok, hanem a részletszabályokat tartalmazó házszabályok tartalmaznak rendelkezéseket. Egyes országokban csak a szokások alapján lehet a befogadhatóság kérdéséről dönteni.

1. A parlament hatásköre és a törvénykezdeményezési jogkör

A parlament törvényhozási hatásköre egyes európai országokban korlátlan, azaz az alkotmány, vagy külön törvény nem határozza meg, hogy mely kérdésekben jogosult a parlament törvényt alkotni. Ezekben az országokban a parlament törvényhozási jogköre elvileg korlátlan. A legtöbb nemzeti referátum nem tartalmaz utalást arra, hogy milyen tartalmi korlátai vannak a törvénykezdeményezési jognak. Magyarországon például elvileg a parlament bármely kérdésben hozhat törvényt, miután a törvényhozási tárgyak köre olyan általános fogalmakkal lett meghatározva a jogalkotásról szóló törvényben, amely alapján bármilyen kérdésben lehetőség van a törvényi szintű szabályozásra. Magyarországon olyan szokásjogi gyakorlat is él, mely szerint ha egy kérdést a korábbiakban törvényben szabályoztak, úgy azt a későbbiekben is csak törvényben lehet szabályozni. Számunkra úgy tűnik, hogy az itt felvázolt magyar megoldás több európai államban megtalálható. Ezenél az államoknál problémaként állapítható meg, hogy a a törvénykezdeményezési jog gyakorlása, majd a törvényjavaslat elfogadásával olyan kérdésekben is törvényi szinten történik a szabályozás, amelyeknél az nem is lenne szükséges.

Néhány ország szabályozása utal a Parlament törvényalkotó hatáskörének korlátaira is. Belgiumban a törvényjavaslat nem befogadható, amennyiben a törvényjavaslattal szabályozni kívánt tárgykör szabályozása:

- az európai unióhoz tartozik,
- a Közösségekhez vagy a Régiókhoz tartozik
- a Király vagy a bírói szervezethez tartozik.

A szövetségi államokban, mint például Németországban és Ausztriában az alkotmányok meghatározzák a szövetség és a tagállamok törvényhozó hatáskörét, így ezekben az országokban az alkotmány ezen rendelkezései irányt tudnak mutatni a törvénykezdeményezési jog gyakorlása határainak is.

Franciaországban az alkotmány 41. cikke külön is szabályozza, hogy amennyiben a törvényhozási eljárás során derülne ki, hogy valamely javaslat vagy módosítás nem tartozik törvényi útra, illetve ellentétben áll a 38. cikk értelmében átruházott hatáskörrel, a kormány azt elfogadhatatlannak minősítheti. A kormány, valamint az érintett ház elnöke közötti véleményeltérés esetén valamely fél kérelmére az Alkotmánytanács 8 napon

ből hoz döntést. Mint ismeretes a francia parlament törvényhozási hatáskörét az alkotmány 34. cikke szabályozza, és a nem törvényi útra tartozó kérdéseket rendeleti úton kell szabályozni. Franciaországban tehát a kormánynak jogában áll, egy a képviselő által benyújtott törvényjavaslat befogadhatóságát vitatni, és az Alkotmánytanács döntését kérni.

2. A költségvetés elfogadására vonatkozó törvénykezdeményezési jogkör

A költségvetési törvénytervezetet minden országban a kormány nyújtja be. A kormány idevonatkozó kizárólagos jogosítványát a közép- és kelet-európai államok közül a bolgár, a cseh, a lengyel, a macedón alkotmány külön is kiemeli. A legtöbb nyugat-európai államban az alkotmány csak arról rendelkezik, hogy törvény állapítja meg a költségvetést és a zárszámadást, de a törvénytervezet benyújtójáról nem esik említés. Noha ezekben az esetekben jogilag az alkotmány értelmezése szerint a képviselők is előterjeszthetnének költségvetési javaslatot, ez azonban fogalmilag kizártnak tekinthető. A portugál, spanyol alkotmány kifejezetten a kormány feladatkörébe utalja a költségvetési javaslatnak a parlamentbe történő előterjesztését.

3. Egyéb, a költségvetést, az ország pénzügyeit érintő törvénykezdeményezések

E témakörben egyes országok korlátozzák a képviselők törvénykezdeményezési jogosultságát. A francia alkotmány 40. cikke szerint a parlament tagjai által előterjesztett javaslatokat és módosításokat nem lehet elfogadni, ha elfogadásuk az állami bevételek csökkenését, illetve az állami kiadások keletkezését vagy növekedését eredményezné. A Nemzetgyűlés szabályzata szerint a Nemzetgyűlés elnöke és a pénzügyi bizottság rendelkezik az ilyen jellegű törvényjavaslatok befogadhatatlansága tekintetében döntési jogkörrel. A görög alkotmány is szigorú előírásokat tartalmaz, ugyanis a parlament köréből benyújtott törvényjavaslatok vagy módosítások és kiegészítő indítványok nem tűzhetők vitára, amennyiben az állam, a helyi önkormányzati testületek vagy egyéb közjogi jogi szénélyek terhére kiadásokat, bevétel- vagy vagyonszökkenést foglalnak magukban és fizetések vagy nyugdíjak megfizetését vagy általában az egyes személyek előnyét szolgálják. A nyugat-európai alkotmányok közül hasonló megszorítást tartalmaz a portugál alkotmány is. Az alkotmányokon kívül a képviselők által előterjesztett pénzügyi javaslatokra nézve a házszabályok is tartalmazhatnak rendelkezéseket. Így pl. a német házszabály szerint a Szövetségi Gyűlés tagjai által előterjesztett pénzügyi javaslatokban meg kell indokolni a pénzügyi kihatásokat. Az ilyen jellegű törvényjavaslatokkal kapcsolatosan a fedezeti lehetőségeket illetően a Költségvetési Bizottság, valamint a Kormány nyilatkozik, és nemleges válasz esetében a javaslatot elintézettnak kell tekinteni. Lettországbán a képviselői törvénytervezeteknek utalniuk kell a pénzügyi khatásokra és a forrásokra is.

Mint látható ezekben az országokban a pénzügyi khatású, képviselőktől származó törvénytervezetek befogadhatósága érdekében külön előírásoknak kell eleget tennie a törvénykezdeményezéssel élő képviselőknek. Ezzel a képviselői törvénykezdeményezési jog korlátozására van lehetőség, a képviselők tehát nem minden korlát nélkül élhetnek ezen jogosítványukkal. Más kérdés, hogy a gyakorlatban a képviselők a legtöbbször nem

is rendelkeznek azon információkkal, amelyek az adott törvénytervezet pénzügyi kihatásaira vonatkoznak.

4. A törvénykezdeményezési jogkör informális korlátai

A törvénykezdeményezési jogkör informális korlátja alatt azt értjük, amikor az Alkotmány, a Házzsabály vagy más más jogszabály meghatározott területeken ugyan nem szűkíti a törvénykezdeményezésre jogosultak körét, ennek ellenére a gyakorlatban a törvénykezdeményezési jogkört meghatározott területeken csak a kormány gyakorolja. Mint a korábbiakban már utaltunk arra a költségvetés, és más hasonlóan fontos törvények (pl. adó és más pénzügyi törvények) előterjesztését Európában csak a kormány látja el. A nagyobb kódexek (kereskedelmi jogi, polgári jogi, családi jogi, büntetőjogi stb) megalkotása a legújabb időkben már nem egyes személyekhez fűződnek, hanem a szaktárcák apparátusának előkészítő munkáját követően a kormány előterjesztésként kerülnek a parlamant plénuma elé. A nemzetet képviselő képviselőknek nem áll rendelkezésre olyan megfelelő információkkal ellátott szakapparátus egyetlen országban sem, amely az ilyen nagyobb terjedelmű törvényeket javaslatként ki tudná dolgozni.

A közép-kelet-európai államokban parlamenti keretek között lezajlott nagy alkotmányozási hulláma is azt a gyakorlatot mutatja, hogy a politikai pártok megvegyezésén alapult az alkotmány szövegének elfogadása, és ezt követően került sor a törvénytervezet elfogadására. Magyarországon és Lengyelországban az elmúlt években több egyéni parlamenti képviselő is kidolgozott alkotmány normaszöveget, de az alkotmányozás rendjét illetően nem tekinthető modellnek a parlamenti képviselők által kidolgozott alkotmányszöveg parlamenti megvitatása és elfogadása, inkább figyelemfelhívó, vitaindító szerepe van az ilyen kezdeményezéseknek.

III. A törvénykezdeményezési jog gyakorlásának feltételei

A parlamenti ülések napirendjének meghatározása tekintetében a végrehajtó hatalom egyre inkább érvényesíteni kívánja akaratát, a házzsabályokból az olvasható ki, hogy a kormány a parlamenti tevékenységet kézben kívánja tartani. A házzsabályok – mint ahogy erre egyes nemzeti referátumok is utalnak – a kormány által előterjesztett törvénytervezeteket az egyéni képviselőktől származó törvénytervezetekhez képest előnyösebb pozícióba juttat. A magyar házzsabály rendelkezése szerint pl. a kormány által előterjesztett törvényjavaslat automatikusan tárgysorozatba kerül, ezzel szemben a képviselő által előterjesztett törvényjavaslat csak akkor kerül tárgysorozatba, amennyiben azt a kijelölt bizottság támogatja. A brit házzsabály 5. szakasz 2. pontja szerint "A kormányzat által előterjesztett törvényjavaslatokon kívüli egyéb törvényjavaslatok elsőbbségben részesítendőek a kormányzati ügyekkel szemben minden egyes ülésszak tíz – a Ház által kijelölt – péntekjén". E kiragadott példák is bizonyítják, hogy a házzsabályi rendelkezések a kormány által előterjesztett törvénytervezetek általában elsőbbséget élveznek a képviselők által benyújtott törvénytervezetekkel szemben.

1. A törvénytervezetekkel kapcsolatos formai és tartalmi "szűrők"

A törvénytervezetek (elsősorban a képviselők által benyújtottak) előzetes parlamenti "megszűrése" történhet formai és tartalmi okokra alapítottnak.

Formai okokra hivatkozva utasíthatja vissza a magyar Országgyűlés elnöke a nem szabályszerűen benyújtott törvénytervezetet. A belga képviselőházi szabály (Reglement de la Chambres des Représentants de Belgique) 64. pontja értelmében amennyiben a törvénykezdeményezés benyújtásától számított egy hónapon belül a szükséges indokolásokat nem készítik el és terjesztik elő a Hivatalnál, akkor ezt úgy kell tekinteni, mintha a képviselő törvényjavaslata semmis és be nem nyújtott lenne.

Lettorszában a házelnök ellenőrzi a törvényjavaslatok elfogadhatóságát, ellenőrzése csak formai kérdésekre terjedhet ki. Horvátországban részletes indokolást követel meg a házszabály. Ennek meglétét a házelnök ellenőrzi, s amennyiben a képviselő a Házelnök kiegészítés kérését javaslatának nem tenne eleget, úgy az indítványt olyannak kell tekinteni, mintha be sem nyújtották volna.

Tartalmi okok alapján is megakadhat egy törvényjavaslat. Több országban a törvényjavaslatnak a parlamenti plénumon történő megvitatását megelőzi a kijelölt bizottsági eljárás. Ennek során a bizottság juthat olyan álláspontra, hogy nem javasolja az adott törvényjavaslat parlamenti plénium előtti megvitatását. Németországban a törvényjavaslat általános vitájára csak akkor kerül sor, ha ezt az Öregek Tanácsa jóváhagyta vagy a napirendi pontra való áttérésig egy pártcsoport vagy a Szövetségi Gyűlés jelenlévő tagjainak öt százaléka kívánta. Olaszországban szintén a kijelölt bizottság terjeszti elő a törvényjavaslatot a plénumnak. A bizottságnak a jelentése beterjesztését a megbízatását követő 4 hónapon belül kell teljesíteni. Amennyiben ezen határidő eredménytelenül telt el, a törvényjavaslat előterjesztője, valamely frakció vezetője vagy 10 képviselő indítványára a Ház vitára tűzheti ki a benyújtott tervezeteket. Fontos rendelkezése az olasz házszabálynak az a rendelkezése is, mely szerint nem lehet átadni a bizottságnak olyan törvénytervezetet, amely korábban már elutasított javaslattal azonos tartalmú, és a visszautasítás óta 6 hónap nem telt el. A francia alkotmány 40. és 41. cikkelyeiben említett befogadhatósági rendszerről a korábbiakban már beszéltünk. Litvániában a főtitkár nem terjeszti elő az indítványt, amennyiben a parlament jogi bizottsága azt alkotmányellenesnek találja.

A teljesség igénye nélkül felvázolt formai és tartalmi "szűrő" rendszerek nyilvánvalóan nem a kormány által benyújtott törvényjavaslatokat érintik. A kormány általában érvényesíteni tudja törvényhozó akaratát a kormánypártok képviselőinél, általában a frakció intézményén keresztül. Amennyiben a kormány törvénytervezetét egy országban a parlament leszavazza, az kormányválságot eredményezhet és új választások kiírására, vagy konstruktív bizalmatlansági indítvány esetében új kormányfő és kormány megválasztására, illetve kinevezésére kerülhet sor. A "szűrők" ugyanakkor megfelelően képesek lefékezni a képviselők, és különösképpen az ellenzék által beterjesztett törvényjavaslatok megvitatását. Nem véletlen, hogy szinte valamennyi referátum utal arra, hogy az ellenzék által előterjesztett törvénytervezetek elfogadásának nincs gyakorlata. A végrehajtó hatalom erős parlamenti jogositványai folytán az ellenzéki képviselőknek valójában esélyük sincs arra, hogy törvénytervezeteiket a plénumon elfogadtassák. Lettország kivételként említhető meg, az ellenzék 11 indítványát fogadták el törvényként vagy törvénymódosításként (pl. a földek privatizációjáról, az állami ünnepekről, a házszabályról, az áfa-ról, a népszavazási törvényről). A számadatok azt mutatják, hogy a kormány-

párti képviselők által benyújtott és elfogadott törvényjavaslatok és törvények száma is igen alacsony.

2. A törvényjavaslat visszavonásának joga

A törvénykezdeményezési jogkör fontos kérdése az is, hogy a törvénykezdeményezésre jogosult meddig ura indítványának, azaz jogában áll e az eredeti indítvány módosítása, illetőleg visszavonása. A legtöbb referátum kitér e kérdéskörre, és mindkét kérdésre pozitív választ ad. Ami a visszavonási jogot illeti a legtöbb állam szabályozása szerint mindaddig vissza lehet vonni a törvényjavaslatot, ameddig a ház meg nem kezdi a végszavazást. Néhány ország ennél szigorúbb szabályt állapított meg. Bulgáriában csak az első olvasat megkezdéséig lehet visszavonni a törvényjavaslatot egyoldalúan, azt követően már csak a parlament döntése alapján. Csehországban a második olvasatig, azt követően már csak a parlament jóváhagyásával. Finnországban is vissza lehet vonni a javaslatot, amennyiben minden benyújtója aláírja a visszavonást, és amennyiben már megszűnt a benyújtás alapja. Mint látható fő szabály szerint bizonyos időpontig az előterjesztő szuverén joga a visszavonás azután már csak a parlament jóváhagyásával teheti azt meg.

3. A képviselői törvénykezdeményezési munka parlamenti támogatása

A képviselők által benyújtott törvényjavaslatokkal kapcsolatosan felvethető az a kérdés is, hogy a képviselők törvénykezdeményezési munkájukhoz nagyobb segítséget kellene kapniuk a parlament apparátusától. A kormányok mindenütt kiépítették hatalmas információs apparátusukat, ezzel szemben a parlamentek nem rendelkeznek legalább megközelítően egyenrangú ilyen apparátussal. Az egyes referátumok utalnak arra, hogy a parlament néhány fős jogi osztálya adhat tanácsot, segítséget a képviselőnek a törvényjavaslatok elkészítéséhez. A szakértői apparátus kiépítése különösen a közép- és kelet európai államokban okoz gondot, miután az elmúlt több mint negyven év alatt a parlamentek csekély befolyással bírtak, a parlamenti apparátus létszáma is ehhez igazodóan rendkívül kis létszámú volt. Ezekben az államokban néhány esztendő alatt nem lehetett kiépíteni olyan magas színvonalú információs központokat, amelyek a képviselői munkát olyan módon tudnák segíteni, mint a nyugat-európai országok parlamenti információs központjai. A korábbiakban hagyományos könyvtári feladatokat ellátó parlamenti könyvtáraknak is új feladatokat kell ellátniuk, és informatikai szolgáltatásaikkal kell segíteniük a képviselőket. Ma ezekben az államokban a politikai pártok frakcióinak szakértői azok akik a képviselők részére tanácsot adnak a törvényjavaslat elkészítésekor. A képviselők, frakciók bizonyos anyagi támogatással rendelkeznek, és ezen keret terhére tudnak a képviselők külső szakértők részére megbízásokat adni. A képviselő azonban a továbbiakban sem mondhat le a parlamenti apparátus segítségéről, ezért nagy hangsúlyt kell fektetni különösen Közép- és Kelet-Európában a parlamenti információs központok és dokumentációs szolgáltató egységek további fejlesztésére.

LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

LE POUVOIR D'INITIATIVE LEGISLATIVE DANS LE DROIT PARLEMENTAIRE COMPARATIF

(Résumé)

Le pouvoir de l'initiative législative fait une partie très importante du droit parlementaire. Dans le cadre de la présente étude on cherche à savoir qui sont les dépositaires de ce droit; pour examiner les Constitutions des différents pays ainsi que les règlements de leur parlement, la méthode comparative sera appliquée afin de pouvoir tirer ensuite les conséquences pertinentes. Notre étude présentera les limites formelles et informelles du droit de l'initiation des lois (la compétence du parlement, les propositions des lois dans domaines budgétaires et financières, l'étendue des informations qui sont disponibles pour les députés etc.) Pour ce qui est du côté procédural du droit de l'initiation des lois, l'étude portera sur les méthodes du filtrage et sur les dispositions des règlements parlementaires concernant le processus de la délibération des projets des lois. La pratique du droit de l'initiation des lois sera également examinée dans le cadre de la conclusion de cette étude.